

บทที่ 2

แนวความคิดทางทฤษฎีและผลงานการศึกษาที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาตำรวจท่องเที่ยวเกี่ยวกับอาชญากรรมที่เกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยว : ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้วิจัยจะได้นำเสนอทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา โดยนำเสนอทฤษฎีและแนวความคิด ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานโยบายของรัฐหรือนโยบายสาธารณะ ตลอดจนความหมาย ประเภทและแนวทางการศึกษาดังกล่าวเสียก่อน เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกัน ทั้งนี้ เนื่องจากได้มีนักวิชาการในด้านการศึกษานโยบายสาธารณะได้ให้ความหมายไว้หลากหลาย เพื่อจะได้นำมาเป็นข้อมูลในการศึกษา และใช้เป็นกรอบวิเคราะห์เปรียบเทียบตำรวจท่องเที่ยว : ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติในส่วนของอาชญากรรมที่เกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยวต่อไป

ความหมายของนโยบายสาธารณะ

การศึกษานโยบายสาธารณะนั้น หากพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วน โดยอาศัยความคิดเห็นจากประสบการณ์และความเชี่ยวชาญของนักวิชาการต่าง ๆ แล้วจะพบว่า โดยเนื้อแท้แล้วนักวิชาการมีความเห็นคล้ายตามกันว่านโยบายสาธารณะก็คือ แนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลนั่นเอง (ศุภชัย ยาวะประภาษ, 2533: 3) มีนักวิชาการบางท่านให้ความหมายไว้กว้างมาก เช่น โทมัส ดาย (Thomas Dye) ได้นิยามนโยบายสาธารณะว่า "คือสิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ" Dye, 1978 : 3) เดวิด อีสตัน (David Easton) ให้ความหมายว่า "หมายถึง การจัดสรรผลประโยชน์หรือสิ่งมีคุณค่าระหว่างปัจเจกชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในระบบสังคมการเมือง" (Easton, 1971 : 130) มีบางท่านที่ให้ความหมายที่กระชับและเฉพาะเจาะจงขึ้น เช่น คาร์ล ฟรีดริช (Carl J. Friedrich) กล่าวว่า "นโยบาย คือ ข้อเสนอแนะสำหรับแนวทางการดำเนินงานของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือรัฐบาลภายในสภาพแวดล้อมแบบหนึ่ง เพื่อนำไปสู่เป้าหมายอย่างหนึ่งอย่างใด" (Friedrich, 1963 : 70) ส่วน สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ ได้ให้ความหมายโดยสรุปจากความหมายที่นักวิชาการให้ไว้ว่า "นโยบายสาธารณะต้องเป็นกิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาล การตัดสินใจเลือกที่จะกระทำของรัฐบาล ต้องคำนึงถึงคุณค่าของสังคมเป็นเกณฑ์ โดยมุ่งที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นหลัก" (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2530 : 2) และ ทินพันธ์ นาคะตะ เห็นว่า "เรื่องนโยบายของรัฐ ก็คือโครงการที่รัฐบาลบัญญัติขึ้นเพื่อเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติในการจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ให้แก่สังคม อันมีความเกี่ยวพันกับหลาย ๆ สถาบันที่มีส่วนร่วมกันในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลกับรวมไปยังกระบวนการทั้งหลายที่จะ

ช่วยให้เห็นนโยบายของรัฐมีลักษณะอันชอบด้วยกฎหมายอยู่เสมอ" (ทินพันธ์ นาคะตะ, 2516 : 102) ซึ่งความหมายของนโยบายสาธารณะนี้ หากจะหยิบยกมาคงมีมากมายสุดแล้วแต่แง่มุมและระดับความเฉพาะเจาะจงของนักวิชาการแต่ละท่าน อย่างไรก็ตาม กุลธน ธนาพงศธร ได้สำรวจความหมายของนโยบายสาธารณะของนักวิชาการหลายท่านทั้งไทยและต่างประเทศแล้ว สรุปว่า "นโยบายสาธารณะน่าจะหมายถึงแนวทางกว้าง ๆ ที่รัฐบาลหนึ่ง ๆ (ไม่ว่าระดับใดก็ตาม) ได้กำหนดขึ้นล่วงหน้า เพื่อเป็นหนทางชี้้นำให้การกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมา ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้นั่นเอง" (กุลธน ธนาพงศธร : 3)

จากการให้ความหมายของนโยบายสาธารณะโดยนักวิชาการหลายท่านตามที่ได้นำเสนอข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่าไม่ว่าจะเป็นการให้ความหมายในลักษณะใดก็ตาม ต่างก็เป็นการอธิบายถึงนโยบายสาธารณะในแง่มุมต่าง ๆ ตามที่แต่ละท่านให้ความสำคัญ ซึ่งทุกความหมายก็มีส่วนถูกต้องด้วยกันทั้งนั้น อย่างไรก็ตามหากพิจารณาความหมายของนโยบายสาธารณะ จากการวิเคราะห์รากศัพท์ คำว่า นโยบาย (นย + อุปาย) (ราชบัณฑิตยสถาน, 2530 : 428) + สาธารณะ ก็จะหมายถึงหลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการเพื่อประชาชนทั่วไป ดังนั้น ในทัศนะของผู้วิจัยแล้วเห็นว่า ไม่ว่าจะพิจารณาในแง่มุมใด นโยบายสาธารณะก็คือ หลักการและแนวทางปฏิบัติที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ได้เลือกจากแนวทางหลาย ๆ แนวทางภายใต้สภาพแวดล้อมในขณะนั้น ๆ เพื่อให้บรรลุถึงผลประโยชน์โดยส่วนรวมของประชาชนและประเทศชาติ

ประเภทของนโยบายสาธารณะ

โดยหลักการแล้ว นโยบายสาธารณะสามารถจำแนกออกเป็นประเภทต่าง ๆ ได้หลายวิธีขึ้นอยู่กับลักษณะการพิจารณาและการให้ความสำคัญในแต่ละแง่มุมของนักวิชาการเช่นเดียวกับการนิยามความหมายของนโยบายสาธารณะ ซึ่งการทำความเข้าใจประเภทของนโยบายสาธารณะนั้น เป็นเรื่องที่สำคัญสำหรับผู้ที่ทำการศึกษาและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ เนื่องจากจะทำให้ทราบถึงระดับ ขอบเขตและความสำคัญโดยส่วนรวมของนโยบายที่ทำการศึกษา รวมทั้งเพื่อประโยชน์ในการมองภาพรวมหรือผลกระทบข้างเคียงที่อาจมีต่อนโยบายด้านอื่น ๆ ด้วย ดังนั้นในที่นี้จึงขอเสนอวิธีการแบ่งประเภทของนโยบายสาธารณะ ของนักวิชาการบางท่านที่เห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาในครั้งนี้ ดังต่อไปนี้

Thomas R. Dye ได้จำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะตามลักษณะเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยจำแนกนโยบายออกเป็น 4 ประเภท คือ (กุลธน ธนาพงศธร, 2520 : 209 - 210)

1. นโยบายที่มีลักษณะเกี่ยวกับการจัดระเบียบกฎเกณฑ์ ได้แก่ นโยบายที่มีรูปแบบไปในทางที่เป็นกฎข้อบังคับ เพื่อให้ประชาชนโดยทั่วไปกระทำหรืองดเว้นกระทำการตามที่กำหนดไว้ในนโยบาย ด้วยเหตุนี้ลักษณะของนโยบายประเภทนี้ จึงมักจะพบเห็นในรูปแบบของคำสั่ง ข้อห้ามหรือข้อบังคับต่าง ๆ มีมาตรการลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ตัวอย่างเช่น นโยบายการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน

2. นโยบายที่มีลักษณะเป็นองค์การหรือสถาบัน เป็นนโยบายที่มีรูปแบบไปในแนวทางที่ต้องการสร้างแบบฉบับของสังคมในประเทศ ให้มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่รัฐบาลในขณะนั้นต้องการ ตัวอย่างเช่น นโยบายการสร้างชาติ

3. นโยบายที่มีลักษณะเป็นการกระจายทรัพยากรต่าง ๆ เช่น สินค้า บริการ และประโยชน์ต่าง ๆ ของรัฐบาล กล่าวคือ เป็นประเภทของนโยบายที่มีรูปแบบไปในแนวทางที่ต้องการจัดระเบียบ กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการกระจายทรัพยากรต่าง ๆ ของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นสินค้า บริการหรือประโยชน์ใด ๆ ของรัฐ ให้แก่สมาชิกของสังคมอย่างถ้วนหน้าและเท่าเทียมกัน ทั้งนี้รัฐบาลได้ยื่นมือเข้าไปเป็นผู้ดำเนินการจัดกระจายเสียเอง แทนที่จะปล่อยให้บุคคลแต่ละคนแต่ละฝ่ายต่างยื้อแย่งหยิบฉวยเอากันเอง โดยไม่มีระเบียบกำหนดไว้ จนก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยและความเหลื่อมล้ำขึ้นในสังคม ตัวอย่างเช่น นโยบายการถือครองที่ดิน

4. นโยบายที่มีลักษณะเป็นการดึงดูดหรือถอนผลประโยชน์บางอย่างของประชาชน กล่าวคือเป็นนโยบายประเภทต่าง ๆ ที่มีรูปแบบไปในแนวทางที่ต้องการดึงดูดหรือถอนประโยชน์บางประการของประชาชนมาให้แก่รัฐ ซึ่งถือว่าเป็นรายได้อย่างหนึ่งของรัฐบาล และรัฐบาลจะได้นำเอารายได้นั้นไปใช้จ่ายในการดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าแก่ประเทศชาติต่อไป ตัวอย่างเช่น นโยบายภาษีอากร

นอกจากจำแนกประเภทเป็น 4 ประเภทดังกล่าวข้างต้นแล้ว Thomas R. Dye ยังได้แบ่งนโยบายสาธารณะตามลักษณะกิจกรรมที่สำคัญ ๆ ของรัฐบาลออกเป็นแขนงต่าง ๆ ด้วย เช่น นโยบายป้องกันประเทศ นโยบายเศรษฐกิจ นโยบายสาธารณสุข นโยบายต่างประเทศ นโยบายการศึกษา เป็นต้น

Ira Sharkansky ได้จำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะตามกระบวนการของนโยบาย โดยแบ่งเป็น 3 ขั้นตอน คือ (Sharkansky, 1970 : 63) ขั้นนโยบายของรัฐ (public policy) ขั้นผลิตผลของนโยบาย (policy outputs) และขั้นผลกระทบของนโยบาย (policy impact)

1. **ขั้นนโยบายของรัฐ** (public policy) หมายถึง กิจกรรมใด ๆ ที่รัฐบาลกระทำ ดังนั้นในขั้นตอนนี้จึงเป็นขั้นของการดำเนินกิจกรรมใด ๆ ก็ตามที่รัฐบาลตั้งใจไว้ว่าต้องกระทำเช่น กำหนดให้นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวเป็นนโยบายหลักในการดำเนินกิจกรรมทั้งหลายของรัฐ

2. **ชั้นผลิตผลของนโยบาย (policy outputs)** หมายถึงขั้นตอนที่แสดงให้เห็นถึงระดับต่าง ๆ ของการบริหาร อันเป็นผลสะท้อน (effect) มาจากการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐบาล โดยการจัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ ขึ้นมารองรับการดำเนินการตามนโยบายนั้นๆ เช่น การจัดตั้งกองบังคับการตำรวจท่องเที่ยวขึ้นเพื่อช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกให้กับนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยเพื่อการท่องเที่ยวหรือเพื่อการอื่นใด อันเกี่ยวกับการท่องเที่ยว ทั้งนี้ได้จัดสรรงบประมาณสนับสนุนการดำเนินการของกองบังคับการตำรวจท่องเที่ยว โดยใช้งบประมาณของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) แต่ให้อยู่ในความดูแลของกรมตำรวจ

3. **ชั้นผลกระทบของนโยบาย (policy impact)** หมายถึงขั้นตอนที่แสดงให้เห็นถึงผลสะท้อนของบริการต่าง ๆ ของรัฐบาล ที่จะบังเกิดขึ้นแก่ประชาชน ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า นโยบายทั้งหลายอาจก่อให้เกิดผลกระทบตามที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจ ทั้งในแง่บวกหรือเป็นผลดีและในแง่ลบหรือเป็นผลเสียได้ทั้งนั้น ซึ่งปัญหาอาชญากรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวจึงเป็นผลกระทบของนโยบาย (policy impact) ในแง่ลบหรือเป็นผลกระทบที่ไม่ได้ตั้งใจ อย่างไรก็ตามในการดำเนินงานของขั้นตอนทั้งสามนั้น จะต้องดำเนินไปภายใต้สิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจ และการเมืองหนึ่ง ๆ ซึ่งสิ่งแวดล้อมเหล่านี้จะมีอิทธิพลผลักดัน หรือส่งผลกระทบต่อกระบวนการของนโยบายอยู่ด้วยเสมอ

David Easton ได้จำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะตามลักษณะขอบข่ายของผลกระทบของนโยบาย ออกเป็น 2 ประเภท คือ (Easton, 1966 : 129)

1. นโยบายที่กำหนดออกมาใช้บังคับหรือยอมรับ โดยกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด โดยเฉพาะ และ
2. นโยบายที่มีผลกระทบหรือใช้บังคับกับสมาชิกของสังคมทั้งหมด

จากวิธีการจำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า เป็นการจำแนกประเภทของนโยบาย ตามแนวทางที่นักวิชาการแต่ละท่านให้ความสำคัญในแง่มุมที่ตนมอง แต่มีจุดร่วมที่คล้ายคลึงก็คือ เป็นการจำแนกประเภทของนโยบายตามแนวราบ ซึ่งนอกจากจำแนกประเภทของนโยบายตามแนวราบดังกล่าวแล้ว โดยธรรมชาติของนโยบายสาธารณะยังสามารถแยกให้เป็นไปในแนวตั้งหรือเป็นระดับชั้นได้ด้วย กล่าวคือ ในการบริหารราชการนั้น รัฐบาลแต่ละรัฐบาลจะต้องถือเป็นหน้าที่ ซึ่งนับเป็นนโยบายระดับชาติ นอกจากนั้นก็ยังมีนโยบายที่แถลงออกมาเป็นครั้งคราวอีกด้วย และนอกจากระดับชาติแล้วก็จะมีนโยบายระดับรอง ๆ ลงมา เช่น นโยบายของกระทรวง นโยบายของกองทัพ นโยบายของกรม นโยบายของจังหวัด เป็นต้น และอาจจะมียุทธศาสตร์ของแผนกอีกก็ได้ หากแผนกนั้นมีขนาดความสำคัญและความจำเป็นถึงระดับ (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, 2522 : 66)

แนวทางการศึกษาโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะเป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้างขวาง ครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ มากมาย เกี่ยวข้องกับหน่วยงานรัฐบาลทุกกระทรวง ทบวง กรม ในทุกระดับ และยังส่งผลต่อการดำเนินกิจการทางธุรกิจทุกประเภท รวมทั้งเกี่ยวข้องกับประชาชนทั่วไปด้วย การศึกษานโยบายสาธารณะจึงสามารถทำได้หลายวิธี หลายแนวทาง ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ ความสนใจและความชำนาญของผู้ศึกษา

แนวอธิบายนโยบาย (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2533 : 5) เป็นแนวทางที่สำคัญแนวทางหนึ่ง ที่นักรัฐศาสตร์ส่วนใหญ่นิยม จุดเด่นของการศึกษาตามแนวนี้คือเป็นการศึกษานโยบายสาธารณะเป็นเรื่องๆ เป็นรายกรณีไป มีลักษณะเป็นกรณีศึกษา นักวิชาการจะหยิบยกเอานโยบายใดนโยบายหนึ่งขึ้นมาวิเคราะห์โดยละเอียด เช่น นโยบายภาษี เป็นต้น การวิเคราะห์ที่มักเน้น การพิจารณาจากทรรศนะผู้กำหนดนโยบายระดับสูงเป็นสำคัญ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation) การศึกษาการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ถือได้ว่า เป็นส่วนหนึ่งของศาสตร์การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (public policy analysis) ซึ่งมีองค์ประกอบหลัก คือ การกำหนดนโยบาย (public formation) การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (policy implementation) การประเมินนโยบาย (policy evaluation และการวิเคราะห์ผลสะท้อนกลับของนโยบาย (policy feedback analysis) ภายใต้ความสัมพันธ์ดังกล่าว การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติถือว่าเป็นจุดเชื่อมโยงที่สำคัญระหว่างการกำหนดนโยบายกับการประเมินนโยบาย จากประสบการณ์ในการพัฒนาที่ผ่านมาเป็นจำนวนมากพบว่า นโยบาย โครงสร้าง แนวนงานที่ได้ผ่านการกลั่นกรองมาแล้ว แต่เมื่อนำไปปฏิบัติจริงๆ ปรากฏว่าเกิดความล้มเหลวขึ้นเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งได้มีการประเมินนโยบายหรือโครงการเป็นจำนวนมาก ก็ไม่สามารถแยกออกได้ว่า การล้มเหลวนั้นๆ มีสาเหตุมาจากทางทฤษฎี (theory failure) หรือมีสาเหตุมาจากการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ดี (implementation failure) นโยบายหรือโครงการที่ได้รับการยอมรับในเบื้องต้นว่าดี เด่น หรือเป็นความหวังในการแก้ปัญหาต่างๆ เช่น นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวเมื่อมีการนำมาปฏิบัติจริงๆ ปรากฏว่าล้มเหลวโดยหาสาเหตุไม่ได้ ซึ่งเป็นผลให้นโยบายหรือโครงการนั้นต้องล้มเลิกไปในที่สุด ปัญหาของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้เกิดขึ้นทั้งในระดับมหภาค (macro) และในระดับจุลภาค (micro) โดยในระดับมหภาค จะเห็นได้ว่ามีนโยบายเป็นจำนวนมากที่รัฐบาล ส่วนกลางไม่สามารถทำให้หน่วยงานระดับรองลงไปนำนโยบายไปปฏิบัติได้ในทิศทางที่ต้องการ ส่วนระดับจุลภาคแม้ว่ารัฐบาลส่วนกลางจะสามารถทำให้หน่วยปฏิบัติในระดับล่างยอมรับ และจัดทำโครงการสนองนโยบายที่รัฐบาลส่วนกลางวางไว้ ปัญหาก็ยังเกิดขึ้น...เพราะไม่มีอะไรที่จะประกันได้ว่า หน่วยงานในระดับล่างมีสมรรถนะ (capacity) เพียงพอที่จะปฏิบัติตามได้หรือไม่ บุคคล องค์กร หรือหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องต้องประสานการปฏิบัติและให้การ

สนับสนุนตามอำนาจหน้าที่ที่ตนมี เพื่อให้นโยบายของรัฐบาลส่วนกลางประสบผลสำเร็จตามที่ต้องการ

แนวทางแห่งความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาการนำนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวในส่วนของตำรวจท่องเที่ยวไปปฏิบัติจะประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ที่จะสนับสนุนจำนวน 7 ปัจจัย ได้แก่ มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทรัพยากร การติดต่อสื่อสารและการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ลักษณะของหน่วยงานปฏิบัติการ มาตรการในการบังคับใช้ให้มีผลเงื่อนไขทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง การสนับสนุนของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการศึกษาพบว่าการนำนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวในส่วนของตำรวจท่องเที่ยวไปปฏิบัติ จะได้ผลมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีลักษณะที่เกื้อกูลอำนวยความสะดวกแก่กันและกันแล้วย่อมจะส่งผลให้การนำนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวในส่วนของตำรวจท่องเที่ยวประสบผลสำเร็จมีจำนวน 7 ปัจจัยได้แก่

1. มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ได้แก่ การกำหนดวัตถุประสงค์ทิศทางและเป้าหมายของการดำเนินงานให้ชัดเจน โดยการกำหนดกลยุทธ์และวิธีการในการบรรลุเป้าหมายให้ชัดเจน ซึ่งจะทำให้เป็นประโยชน์ในการมอบหมายงาน การกำหนดภารกิจความรับผิดชอบของหน่วยงาน และระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน เมื่อนโยบายแต่ละนโยบายมีมาตรฐานและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนแล้วจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบาย โดยสามารถใช้ระบบการควบคุมดูแลการประเมินผลการปฏิบัติงาน การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงประสบความสำเร็จอย่างน่าพึงพอใจ

2. ทรัพยากร หมายถึง งบประมาณ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และสิ่งจูงใจที่ได้รับจากการปฏิบัติตามนโยบาย ว่ามีหรือได้รับการสนับสนุนในด้านทรัพยากรมากน้อยเพียงใด อันจะมีผลต่อปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3. การติดต่อสื่อสารและการประสานงาน หมายถึง การนำเนื้อหาของนโยบายไปให้ผู้ปฏิบัติได้รับทราบ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่าตนเองควรมีบทบาทและฐานะอย่างไรในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การอาศัยช่องทางการสื่อสารแต่เพียงหนังสือสั่งการ โดยไม่มีการจัดทำคู่มือ

แนวทางการปฏิบัติ หรือการสัมมนา หรือจัดทำเอกสารที่มีเนื้อหาในแนวทางเดียวกันออกมา ย่อมทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความสับสนและไม่แน่ใจในบทบาทของตนเอง จึงทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติในส่วนของตำรวจท่องเที่ยวไม่มีทิศทางที่แน่นอน ดังนั้นถ้าต้องการให้การปฏิบัติงานตามนโยบายบรรลุวัตถุประสงค์ จะต้องสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานที่ลงไปปฏิบัติงานร่วมกัน ปัญหาในการสื่อสารระหว่างหน่วยงานดังกล่าว อาจส่งผลให้การนำนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวในส่วนของตำรวจท่องเที่ยว ยังอยู่ในลักษณะกระจายและไร้ทิศทาง ทำให้มีอุปสรรคในการประสานงานและการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ที่ลงไปปฏิบัติงานร่วมกัน

4. ลักษณะของหน่วยงานปฏิบัติการ อันได้แก่ บรรทัดฐานและรูปแบบความสัมพันธ์ภายในหน่วยงาน โครงสร้างของหน่วยงานและความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นว่ามีจุดอ่อนจุดแข็งเพียงใดในโครงสร้างการบริหารงาน เช่น เอกภาพในการบริหารงานมีมากน้อยแค่ไหน ก็จะทำให้ผลของการปฏิบัติงานแตกต่างกันออกไป และผ่านในหน่วยงานนั้นๆ มีหน่วยงานประสานงานที่มีความรู้ความสามารถเพียงใดในการประสานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

5. มาตรการในการบังคับใช้ให้มีผลไปตามนโยบาย การบังคับให้ผู้ปฏิบัติตามนโยบาย ทำตามนโยบาย ผู้กำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงปทัสถานขององค์การ ระบบการจูงใจ และการลงโทษภายในองค์การ ว่ามีส่วนสนับสนุนนโยบายที่ตนกำหนดมากน้อยแค่ไหน ทั้งนี้รวมตลอดถึงความคิดอ่านและจิตใจของผู้ปฏิบัติ ตามนโยบายว่า เห็นด้วยกับนโยบายนั้นๆ แค่ไหน ซึ่งขึ้นอยู่กับนโยบายนั้นขัดต่อผลประโยชน์ส่วนตัว ค่านิยม ความเชื่อของผู้ปฏิบัติและแบบธรรมเนียมขององค์การหรือไม่ โดยปกติส่วนใหญ่ผู้กำหนดนโยบายจะกำหนดกฎระเบียบของทางราชการ และกฎหมายออกมาบังคับใช้ในการดำเนินกิจการงานต่างๆ ทำให้มีผลต่อผู้ปฏิบัติการปฏิบัติตามนโยบาย

6. เงื่อนไขทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองได้แก่ ความต้องการของประชาชน สถานะทางเศรษฐกิจและเงื่อนไขทางสังคมในการตอบสนองต่อนโยบาย ภายใต้สภาพแวดล้อมต่างๆ ในขณะนั้น เช่น ภายใต้สภาวะแวดล้อมในปัจจุบันประกอบกับเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง มีการยอมรับการทำงานของตำรวจท่องเที่ยวเพียงใด อาจมีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบาย ส่งเสริมการท่องเที่ยวในส่วนของตำรวจท่องเที่ยวไปปฏิบัติ มากน้อยตามไปด้วย

7. ความสนับสนุนของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ นับเป็นปัจจัยที่สำคัญต่ออากรณ์ำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จ ถ้าผู้ปฏิบัติมีความเห็นด้วยและพึงพอใจกับนโยบายนั้นๆ ก็จะยินยอมปฏิบัติตามนโยบายด้วยดี ตามที่ผู้กำหนดนโยบายเบื้องบนสั่งการมา อันจะมีผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบังเกิดผลสำเร็จมากขึ้น

สำหรับแนวทางการศึกษาปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยวในส่วนของ ตำรวจท่องเที่ยว จะใช้กรอบการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการนโยบาย ซึ่งเป็นกรอบการศึกษา เกี่ยวกับกระบวนการนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะการกำหนดนโยบายเพื่อเป็นแนวทางจัดการกับ ปัญหานั้น (formulation) และการดำเนินนโยบายที่วางไว้ (implementation) ตลอดจนสิ่งแวดล้อมของกระบวนการกำหนดนโยบาย (environment) ซึ่งการศึกษาแนวนี้จะเห็นถึงนโยบาย รวมทั้งผลกระทบที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม กองบังคับการตำรวจท่องเที่ยวจะเป็นผู้ประสานประโยชน์ โดยกำหนดมาตรการที่ตอบสนองต่อนักท่องเที่ยวระหว่างประเทศ ภายใต้กรอบนโยบายของรัฐ (พัชรี ฐนะมัย, 2517 : 143)

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่องปัญหาการนำนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวไปปฏิบัติในส่วนของ ตำรวจท่องเที่ยว นั้น ไม่มีผู้ทำการวิจัยหรือศึกษาวิเคราะห์ไว้ แต่มีผลงานต่าง ๆ ที่สำคัญที่พอ เทียบเคียงครั้งนี้มีดังนี้

การสำรวจวรรณกรรมเกี่ยวกับแนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติของ วรเดช จันทรศร (วรเดช จันทรศร, 2527 : 535-553) ได้ทำการศึกษาและทบทวนวรรณกรรมต่าง ๆ ทาง ด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ และนำเสนอตัวแบบที่เกิดจากการพัฒนาได้ 5 ตัวแบบ ดังนี้

1) ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational model) เป็นตัวแบบที่ผู้ศึกษามีฐานคิดว่า นโยบาย แผนงาน และโครงการที่ประสบความสำเร็จ จะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจชัดเจน มีการมอบหมายงาน การกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงานมีระบบการวัด ประเมินผล และมีมาตรการให้คุณให้โทษ

2) ตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management model) ตัวแบบนี้ให้ความสนใจไปที่ สมรรถนะขององค์กร เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ย่อมขึ้นอยู่กับองค์ การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะมีขีดความสามารถปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับ ความคาดหวังเพียงใด ในลักษณะนี้ โครงการมีขีดความสามารถปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับ ความคาดหวังเพียงใด ในลักษณะนี้ โครงการที่จะประสบความสำเร็จได้ จึงจำเป็นต้องอาศัย โครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์กรจะต้องมีความรู้ความสามารถ ทั้งทาง ด้านการบริหารและเทคนิคอย่างเพียงพอ นอกจากนี้องค์กรยังจะต้องมีการวางแผนเตรียมการ หรือมีความพร้อมเป็นอย่างดีทั้งทางด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ และงบประมาณ

3) ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร (Organization development model) ตัวแบบนี้จะเน้นการมีส่วนร่วมทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จ จึงน่าจะเป็นเรื่องของการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสมการสร้าง ความผูกพัน โดยวิธีการให้สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการมุ่งใช้การควบคุม เป็นต้น

4) ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (bureaucratic process) ตัวแบบนี้เชื่อว่าอำนาจขององค์กรไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย ได้แก่ หัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชา แต่อำนาจจะกระจายทั้งองค์กร ข้าราชการระดับล่างที่ติดต่อกับประชาชนสามารถใช้วิจารณ์ใน การตัดสินใจ โดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้โครงการนี้จะสำเร็จหรือไม่ จึงขึ้นอยู่กับข้าราชการระดับนี้เป็นสำคัญ

5) ตัวแบบทางการเมือง (Political model) ตัวแบบนี้เน้นว่า การสร้างความสมานฉันท์ การมีส่วนร่วม เป็นสิ่งที่ยากจะเกิดขึ้นได้ในความเป็นจริง ความขัดแย้งจะเป็นปรากฏการณ์ธรรมดาที่เกิดขึ้นได้โดยทั่วไป ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเกิดขึ้นจากความ สามารถของผู้เล่น หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร

นอกจากนั้น วรเดช จันทรศร ยังได้นำเสนอตัวแบบอีกลักษณะหนึ่ง ที่ทำการพัฒนามา จากงานของ แวน ฮอร์น และแวน มิเตอร์ นั่นก็คือ ตัวแบบทั่วไป (general model) เป็นตัวแบบ การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่รวมเอาตัวแปรบางส่วนจากตัวแบบอื่นๆ เข้าไว้ ตัวแบบนี้ ให้ความสำคัญแก่ปัจจัยหลัก 3 ประการ คือ กระบวนการสื่อสารข้อความปัญหาทางด้านสมรรถนะ ขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และความร่วมมือสนับสนุนจากผู้ปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร และ ลิขิต ธีรเวคิน (2530 : 96-106) ได้เสนอบทความเรื่อง "การนำ นโยบายไปปฏิบัติในระบบราชการไทย" ซึ่งให้เห็นถึงงานของ วรเดช จันทรศร และ วินิต ทรงประ ทুম ที่ได้ทำการศึกษาศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติของกรมประมง ซึ่งเขียนรายงานไว้ในปี 2530 โดยการศึกษาศึกษาการประสานการดำเนินงานของระบบราชการในระดับมหภาคและจุลภาคในการ นำนโยบายและแผนพัฒนาประเทศไปปฏิบัติ มองว่าระบบราชการ คือ กุญแจสำคัญของความ สำเร็จในการนำแผนพัฒนาประเทศไปปฏิบัติ แต่จากการศึกษาพบปัญหา 4 ประการ ในกระบวนการ นำนโยบายไปปฏิบัติของกรมประมง คือ (1) หน่วยงานองค์กร กลุ่มบุคคลที่นำนโยบายไป ปฏิบัติในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นขาดความเข้าใจนโยบายของส่วนกลาง หรือนโยบายของกรม (2) หน่วยงานระดับปฏิบัติขาดศักยภาพในด้านบุคคล เครื่องมือ อุปกรณ์ และงบประมาณ (3) ขาดการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ และ (4) ขาด การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของกรมระดับจังหวัด เช่น ขาดการร่วมใช้ทรัพยากร เป็นต้น.